

Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

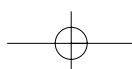
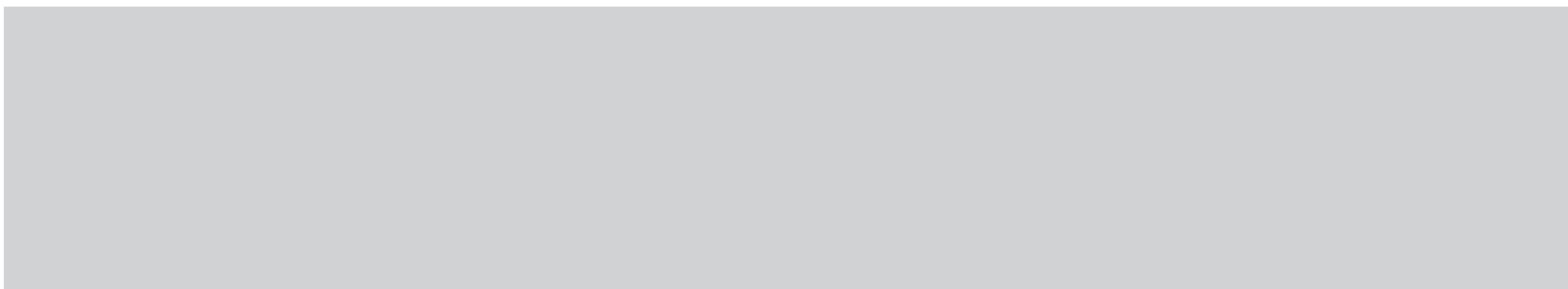
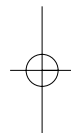
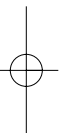
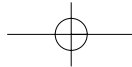
INTERDÉPENDANCES ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

ACTES DU SÉMINAIRE DgCiD-Iddri
2005-2006

Ministère des Affaires étrangères

*Eléments pour une nouvelle vision
de l'aide publique au développement*

**Benoit Daviron
Thierry Giordano**



Introduction

Le développement des économies les plus pauvres figure inlassablement en première place dans les discours justifiant l'aide publique au développement. Néanmoins, la défense de l'intérêt national l'a toujours accompagné sous une forme ou sous une autre : promotion des exportations, formation de coalitions diplomatiques, recherche d'appuis stratégiques, approvisionnement en matières premières ou encore installation de bases militaires.

Dans ce texte, nous proposons ce qui pourrait constituer une troisième justification, au-delà de la défense des intérêts nationaux et de la lutte contre la pauvreté : le traitement des conflits générés par l'accroissement des interdépendances mondiales. Au cours des dernières années, l'accroissement des interdépendances – et le développement des politiques nationales cherchant à les exploiter au mieux ou à s'en protéger – a conduit à la multiplication des tensions entre pays développés et en développement¹. Ces dernières portent en priorité sur l'usage ou l'accès à des ressources considérées comme “communes”, bien que disponibles en quantités limitées. Ainsi, les marchés agricoles, qui, selon les principes fondamentaux de l'OMC, devraient être accessibles à tous, sont appropriés par des pays protégeant leur agriculture. Les prélèvements de ressources naturelles font également l'objet de conflits, qu'il s'agisse de matières premières, de minerais, de ressources génétiques... N'est-ce pas également de cette manière que se pose aujourd'hui la question de la sécurité à l'échelle mondiale, situation dans laquelle une plus grande sécurité des uns se traduit par une plus grande insécurité des autres ?

Une partie de ces tensions apparaît comme issue de rivalités entre pays nantis et pays émergents, dont la montée en puissance (économique, politique et/ou militaire) heurte les intérêts des premiers. La guerre en Iraq offre un exemple extrême et marquant de cette logique. Mais beaucoup de ces conflits impliquent aussi des pays pauvres et mettent aux prises des pays ayant d'importants écarts de revenu. Dès lors, n'est-il pas souhaitable de considérer l'aide publique au développement comme un instrument permettant de gérer les tensions générées par l'accroissement des interdépendances ? N'est-ce pas déjà le cas pour certains conflits d'intérêt ?

C'est sur ces deux constats – l'accroissement des interdépendances mondiales et les tensions qui en résultent – que nous nous appuyons pour réfléchir à une nouvelle justification de l'aide.

1) Nous avons choisi ici d'utiliser le mot “tension”, traduction la plus atténuée des conflits d'intérêt qui peuvent exister entre pays développés et en développement. Ces tensions, lorsque rien n'est fait pour les atténuer, peuvent conduire à des crises latentes ou ouvertes, locales ou internationales, voire des conflits violents.

Cette approche est peu explorée. Pourtant, elle permet de conjuguer les attentes des deux partenaires, d'offrir aux donateurs un regain de légitimité à la fois vis-à-vis des défenseurs de l'utilisation de l'aide comme instrument de politique étrangère et vis-à-vis des tenants du développement. Toutefois, entériner la légitimité de cette démarche nécessite une argumentation précise quant à la pertinence de l'aide pour gérer effectivement les tensions entre pays développés et en développement. Nous proposons dans ce travail préliminaire quelques pistes contribuant, nous espérons, à la construction d'un tel argumentaire. Dans une première partie, nous revenons rapidement sur les justifications traditionnelles de l'aide : la morale et la défense de l'intérêt national. Dans une deuxième partie, nous cherchons à montrer pourquoi la gestion des conflits nés de l'accroissement des interdépendances pourrait constituer un troisième pilier permettant de repenser l'APD. Enfin, dans la troisième partie, nous proposons des pistes de travail concernant les conditions institutionnelles nécessaires pour articuler et mettre en cohérence ces trois justifications.

Justifications traditionnelles de l'aide

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) donne la définition suivante de l'aide publique au développement :

“Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) : par le secteur public ; dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie ; à des conditions financières libérales (dans le cas de prêts, l'élément de libéralité doit être au moins de 25 %).

Par l'insertion du mot “principalement”, cette définition offre toute la latitude requise par les donateurs pour fixer leurs priorités affichées ou cachées. Elle légitime la coexistence permanente de deux visions de l'aide publique au développement : celle d'une aide instrumentalisée, participant activement à la défense des intérêts nationaux, et celle d'une aide morale, destinée à lutter contre la pauvreté dans toutes ses dimensions.

Aide et défense de l'intérêt national

La défense des intérêts prioritaires implique que l'aide soit utilisée pour garantir sécurité, prospérité, autonomie et prestige du donateur (Holsti, 1996, cité par Kessler, 1999, p. 140). L'aide joue ici deux fonctions : d'une part, et dit brutalement, la défense des intérêts stratégiques, par exemple sécuriser l'approvisionnement en matières premières ou en énergies fossiles, obtenir des soutiens et ainsi renforcer l'influence du pays dans les instances internationales (formation de coalitions) ; d'autre part, soutenir

les entreprises nationales afin d'assurer la conquête de marchés étrangers (biens, services, investissements) et garantir des débouchés à certains secteurs. De même, à l'heure où se poursuivent et s'intensifient les négociations internationales (commerce, biodiversité, régulation financière, changement climatique, réforme des Nations unies...), les donateurs sont incités à utiliser l'aide pour rallier de nouveaux pays à leurs causes.

Les principaux pays à faible revenu susceptibles de bénéficier d'aides au nom de la défense des intérêts nationaux des donateurs varient certes d'un donateur à l'autre. Néanmoins, sur des secteurs où la concurrence est féroce et où dominent de grandes entreprises – hautes technologies notamment (nucléaire, armement, aéronautique, transport ferroviaire, satellites,...) ou exploitation de ressources naturelles (pétrole, gaz, minerais, bois...) –, un grand nombre de donateurs peuvent se trouver en concurrence pour offrir leur aide à un même pays. Les États-Unis, la Chine ou encore la France font partie, à des hauteurs diverses, des adeptes de ces pratiques.

Aide et morale

La seconde justification de l'aide publique au développement permet d'expliquer l'aide accordée à des petits pays sans ressources, qui n'offrent que peu d'attrait pour promouvoir les intérêts du pays donateur. Les financements accordés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), une partie des allègements de dette consentis par les membres du G8 aux pays pauvres très endettés (initiative PPTE) depuis 1996 en sont deux exemples. Cette aide qui "échappe" à la politique étrangère doit être interprétée au regard d'un impératif de moralité : une nation riche se doit d'aider et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres, même lorsque ses intérêts immédiats ne sont pas en jeu.

C'est au nom de cette dimension morale que la lutte contre la pauvreté s'est imposée, depuis deux décennies, comme l'objectif premier des donateurs. L'adoption des OMD marque l'aboutissement de ce processus. Dans ce cadre, ce ne sont plus les pays mais les populations qui sont visées et les critères sociaux l'emportent de loin sur les critères productifs. C'est aussi dans ce cadre que le débat sur l'efficacité de l'aide a été mené avec, comme sous-produit, une ambition d'harmonisation et de mise en cohérence des politiques des donateurs.

Retour du réalisme ?

Actuellement, trois facteurs poussent à réaligner l'aide sur la défense des "intérêts nationaux". Le premier facteur est la difficulté qu'ont les donateurs à s'entendre sur ce que seraient des bonnes pratiques en matière d'aide publique au développement et, une fois celles-ci validées, à les mettre en œuvre. A l'échelle multilatérale, des travaux ont été engagés par le CAD, notamment les deux forums de haut niveau de Rome en 2003 et de Paris en 2005. Les objectifs sont de favoriser l'harmonisation des pratiques des donateurs, d'aligner les objectifs de l'aide sur les stratégies et priorités de

développement des pays bénéficiaires, et d'adopter une gestion de l'aide centrée sur les résultats. La lenteur du processus traduit la réticence des donateurs, à la fois à abandonner leurs pratiques et à considérer qu'effectivement l'harmonisation est source d'efficacité. Il existe également des initiatives unilatérales, comme le Millennium Challenge Account aux États-Unis (Daviron et Giordano, 2006) qui répond, dans le texte, totalement aux objectifs d'alignement et d'une gestion basée sur les résultats. Ou encore la réorientation de l'aide britannique après la réforme engagée en 1997, où l'objectif moral de lutte contre la pauvreté a évincé les autres objectifs. Ou encore la création par la Suède d'une agence d'évaluation de son aide. Mais les tentations sont nombreuses d'aller en sens inverse. Le cadre stratégique présenté récemment par l'USAID, la première agence d'aide américaine, affirme clairement qu'une partie de l'aide doit nécessairement être destinée aux pays dits stratégiques (USAID, 2006).

Le deuxième facteur en faveur d'un renouveau de l'aide "réaliste" découle des attentats terroristes contre les États-Unis et les pays européens. Les donateurs historiques sont tentés de ramener l'aide publique au développement dans le champ de la politique étrangère pour atteindre des objectifs qui leur sont propres, comme l'ont fait les États-Unis. Les attentats de septembre 2001 ont rappelé l'importance de l'utilisation de l'aide comme un outil stratégique. Dans cette perspective, la reprise en main de l'aide par le Département d'État américain pour en faire un outil de promotion de la démocratie et des libertés et de lutte contre le terrorisme ne sera pas sans influence, les États-Unis représentant le premier donateur mondial en volume.

Enfin, le troisième facteur est constitué par l'entrée dans le cercle des donateurs de pays non membres du CAD qui utilisent l'aide suivant des logiques qui leur sont propres, souvent pour servir leurs intérêts nationaux et selon des pratiques éloignées des lignes de conduite négociées à l'OCDE. Ces nouveaux donateurs, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, apparaissent comme les passagers clandestins d'un système contraignant qui pénalise les donateurs historiques et favorise les entrants. Jusqu'à quel point cette situation perdurera-t-elle ?

La conjonction de ces trois éléments incite certains donateurs à revenir aux pratiques proches de celles de la guerre froide, où l'aide répondait d'abord à la défense de leurs propres intérêts.

Les tensions liées à l'accès aux ressources “communes”

Face aux risques non négligeables du retour en force d'une aide publique au développement reposant sur la défense des intérêts nationaux, il est sans doute nécessaire de réfléchir à la possibilité de rendre compatibles des justifications *a priori* antagoniques.

Du développement autocentré à la globalisation

Historiquement, l'aide comme transfert financier international sans contrepartie (argent public) a été créée pour réduire les écarts de revenu dans un contexte particulier : les pays développés ont pensé qu'il était important de compenser le recul des transferts financiers privés (commerce et investissements) consécutif à la crise des années 1930, à la seconde guerre mondiale, et enfin à la décolonisation et à la guerre froide. Au cours de ces années, à une logique de division internationale du travail a succédé une logique d'autocentrage (recul du commerce entre pays développés et en développement) et à une logique d'investissement privé extérieur, une logique d'aide reposant sur des transferts d'argent public.

Les critères de différenciation entre pays donateurs et pays bénéficiaires ont aussi évolué. Le revenu par habitant a longtemps été, et reste encore, le critère utilisé, l'objet final affiché de l'aide étant toujours de réduire la différence de revenu entre ces pays. Les travaux théoriques et empiriques sur les moyens d'atteindre cet objectif ont conduit à identifier des caractéristiques pouvant apparaître alternativement comme cause ou conséquence de cet écart de revenu : place dans la division internationale du travail, accès aux services essentiels, respect des droits de l'homme, sécurité des personnes, préservation de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre... En conséquence, l'aide a de plus en plus été utilisée pour gérer les différences entre pays, s'immisçant dans un nombre croissant de domaines, mais toujours en faveur de ceux ayant un revenu par habitant plus faible.

Parallèlement au débat sur les critères permettant d'identifier les différences entre pays, une controverse porte sur les causes mêmes de ces différences. Pour certains, il existe un décalage temporel, certains pays ayant engagé leur processus de développement avant d'autres. Les pays les plus avancés doivent donc aider les autres à rattraper leur retard. L'aide stimule ce rattrapage, en transférant des connaissances et des technologies. A l'opposé, les tenants des interdépendances défendent l'idée selon laquelle la situation dans les pays à faible revenu dépend en partie de celle des pays à haut revenu, autrement dit qu'il peut exister des obstacles à la réduction des écarts de revenu, voire des facteurs aggravant ces écarts, qui sont directement liés aux politiques conduites dans les pays les plus riches.

Au cours des années 1950 et 1960, ces deux visions se sont retrouvées autour des projets d'économies autocentrées développés à partir de programmes d'industrialisation et de substitution aux importations. Pour les uns, il s'agissait de reproduire le modèle des pays les plus avancés, en particulier les États-Unis ; pour les autres, de minimiser les interdépendances devenues néfastes à la réduction des écarts de revenu. En France, la minimisation des interdépendances a trouvé un écho d'autant plus favorable que la signature du traité de Rome (1957) amenait à démanteler le dispositif de préférences impériales. En France et en Europe, l'aide a alors été conçue comme une compensation, en réponse à la construction du Marché commun et de la politique agricole commune.

L'aide est aussi apparue comme la projection à l'échelle internationale des dispositifs de protection sociale. De nombreux travaux (Lumsdaine, 1993 ; Noel et Therien, 1995) montrent l'existence d'une forte corrélation entre le niveau de développement de l'État-providence (*welfare state*) et le volume de l'aide internationale affecté par les donateurs. Les pays scandinaves en sont la meilleure illustration. Dans cette perspective, l'aide apparaît aussi comme un instrument de gestion des interdépendances internationales, soit en accompagnant une planification mondiale qui complète et harmonise les plans nationaux (propositions de Myrdal, 1960), soit sous la forme d'une politique keynésienne de gestion de la demande à l'échelle mondiale (rapport Brandt, 1980).

A compter des années 1980, suite à l'échec des politiques de développement autocentrées et/ou à la crise de la dette, l'ouverture économique accompagnée d'un recul fort des États est vite apparue comme une alternative aux stratégies menées précédemment. Les interdépendances ont non seulement été reconnues, mais elles ont surtout été recherchées, ce qui n'a fait qu'accroître les possibles influences qu'un pays peut avoir sur un autre. L'aide doit assumer pleinement ce changement.

Un des objectifs des politiques d'ouverture est de laisser le marché jouer un rôle central dans la coordination des acteurs. Mais, en l'absence de marché ou en présence de marchés imparfaits, cette solution n'est plus possible. Lorsque les mesures mises en place par un pays pour répondre aux priorités domestiques dépassent largement le seul espace national et influencent les économies étrangères, alors peuvent émerger des crises ou conflits portant par exemple sur les échanges commerciaux, sur les flux migratoires, sur les clauses sociales, sur les flux de capitaux, sur la gestion des biens environnementaux locaux et globaux, sur la sécurité des populations... La coopération internationale – l'action collective à l'échelle mondiale – devient une des possibilités pour éviter une crise née de l'accroissement des interdépendances ou en sortir. L'opportunité de la coopération est alors d'autant plus forte que la perception d'une crise réelle ou latente est grande.

Tentative de cartographie des tensions

L'accroissement des interdépendances est un facteur de tensions internationales. Trois grands domaines d'interdépendances peuvent être distingués.

Tout d'abord, les ressources naturelles : les tensions proviennent de la compétition pour utiliser la ressource. Les eaux océaniques, la biodiversité, les forêts ou encore l'atmosphère sont autant d'exemples de ressources naturelles, pour l'usage desquel pays riches et pays pauvres s'affrontent. Les ressources minières sont un autre exemple de tensions sur les prix des matières premières, aujourd'hui de nouveau sur le devant de la scène.

Ensuite, les marchés des biens, des capitaux et du travail : ils sont aujourd'hui censés être libéralisés et unifiés à l'échelle du monde. La réalité est toutefois bien différente. Les politiques migratoires des pays de l'OCDE sont la principale entorse au principe proclamé de libre circulation, mais nombreux et divers sont les mesures et les instruments limitant la circulation des personnes, en particulier entre pays riches et pays pauvres.

Enfin le domaine de la sécurité : les mesures que prend un pays ou un groupe de pays, pour accroître sa sécurité sont parfois perçues comme des menaces par les autres pays.

Dans chacun de ces domaines, l'accroissement des interdépendances s'accompagne de risques croissants de rivalité entre pays riches et pays pauvres pour accéder à ces ressources considérées comme communes (ressources naturelles, marchés, sécurité).

L'accroissement des interdépendances et les politiques d'ouverture peuvent aussi contribuer à un autre type de crise : celle des États, de leur légitimité et de leur efficacité, notamment dans les pays à faible revenu. Dans nombre de ces pays, l'abandon des projets d'économie nationale autocentrée a remis en cause un des fondements sur lequel les États s'étaient construits. La Côte d'Ivoire en est une illustration récente. Comme le montrent de nombreux auteurs (Angoustures & Valérie, 1996 ; Collier & World Bank, 2003 ; Holsti, 1996 ; Kaldor, 1999 ; Le Billon, 2001 ; Leander, 2003), malgré une apparence locale, ces conflits violents sont largement connectés au monde extérieur (financement du conflit par l'exportation de matières premières, par les contributions des diasporas ou l'aide humanitaire par exemple) et résultent le plus souvent d'un effondrement des États en bonne partie provoqué par l'évolution de l'environnement international (chute des cours des matières premières, plans d'ajustement structurel...).

A titre d'illustration, le Tableau 1 présente une ébauche préliminaire de cartographie des interdépendances et des crises.

Tableau 1 : Quelques exemples de la liaison entre interdépendances et crises

		Interdépendances (causes)		
		Ressources naturelles	Economie	Sécurité
Crises (conséquences)	Crises entre pays à écart de revenu	Pêche Forêts Emissions de carbone Ressources minières	Accès au marché Subventions agricoles Taux change / Taux d'intérêt Normes sociales Délocalisation	Armes de destruction massive Terrorisme
	Crises locales		Dettes / PAS Commerce d'armes légères / mines antipersonnelles Mercenariat Matières premières	Afghanistan / Iraq

L'aide est utilisée ou est susceptible de l'être pour gérer les deux types de crise générés par l'accroissement des interdépendances : rivalité entre pays à revenu différent ou crise des États dans les pays à faible revenu. Les financements du secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest proposés à la suite du blocage de la négociation commerciale à Cancun sont un exemple de mobilisation de l'aide pour gérer un conflit Nord-Sud. Un second exemple est donné par la proposition du directeur général de l'OMC, Pascal Lamy : accorder aux pays à faible revenu des compensations financières pour les dommages subis du fait des mesures, contraires aux règles de l'OMC, mises en œuvre par des pays de l'OCDE pour sauvegarder leurs préférences collectives. De même, une bonne partie de l'aide internationale est

mobilisée pour assurer des opérations de maintien et/ou de construction de la paix associant actions humanitaires, militaires et politiques. Pour certains observateurs, ces opérations constituent même désormais la logique centrale de l'aide internationale². L'aide est aussi mobilisée pour gérer des conflits latents. Les accords de Cotonou s'inscrivent dans la recherche d'une minimisation des tensions notamment commerciales entre l'UE et les pays ACP. L'action de la Banque mondiale au Tchad pour prévenir les effets déstabilisateurs de l'exploitation des ressources pétrolières illustre la mobilisation de l'aide dans la gestion d'un conflit latent.

Toutes les interdépendances n'interviennent pas de la même manière dans les processus de développement. Certaines s'avèrent déterminantes en raison des contingences locales. D'autres se trouvent exacerbées ou au contraire atténuées par l'application de politiques publiques, commerciales, migratoires..., dont les effets sur les autres pays ne sont pas toujours établis. Aussi est-il important de parvenir à mieux comprendre ces interdépendances pour ensuite identifier lesquelles sont responsables de conflits et, plus avant, comment certaines politiques sont directement à l'origine de situations conflictuelles ou de crises ouvertes.

Il devient ensuite possible d'inventorier les moyens pour détecter et gérer ces crises. Les signes précurseurs doivent être repérés, les mesures préventives définies, les conflits ouverts caractérisés, les instruments de coopération et d'intervention élaborés pour les gérer, leurs objectifs clairement identifiés. Chacun de ces éléments doit faire l'objet d'un travail approfondi, car tous n'ont pas les mêmes conséquences sur les dynamiques de développement. Par exemple, les politiques de coopération cherchant à gérer les interdépendances pour en limiter les effets déstabilisants sur les situations politiques locales ne sont pas toutes de même nature et leur adéquation aux situations spécifiées n'est pas toujours établie. En témoignent le processus de Kimberley sur les diamants, le dispositif de supervision de l'utilisation des revenus pétroliers élaboré par la Banque mondiale au Tchad, le programme de gestion et de gouvernance (GEMAP) utilisé par la Banque mondiale au Liberia pour lutter contre la corruption et le détournement des ressources publiques. Il est donc quasiment impossible d'évaluer les bénéfices, les risques et les coûts qui en résultent pour les pays développés et en développement.

Pour déterminer quand et comment l'aide publique au développement, dans sa diversité, peut être ou non un outil adapté à la gestion de certaines interdépendances, il faut pouvoir identifier les différentes formes d'intervention et de coopération utilisées pour répondre aux attentes contradictoires des pays, qui veulent profiter pleinement des interdépendances positives, et surtout limiter les interdépendances négatives.

2) Sur ce point, voir en particulier Duffield (2001)

Mise en œuvre de l'aide pour gérer les tensions

La plupart des bailleurs de fonds peinent à reconnaître les trois justifications de l'aide – morale, promotion des intérêts nationaux, gestion des interdépendances.

L'aide "morale" étant par définition altruiste, elle ne présente d'autre intérêt pour le donateur que de défendre des valeurs auxquelles il croit. Elle ne trouve grâce dans la pratique qu'auprès de petits pays qui n'ont jamais utilisé l'aide comme instrument de politique étrangère, c'est-à-dire de puissance. Avec une exception de marque parmi les donateurs importants, le Royaume-Uni, qui oriente une grande partie de son aide vers la réduction de la pauvreté (Barder, 2005). En revanche, la morale est présente dans tous les discours sur l'aide. Mais il est impossible de faire de cette dimension l'unique moteur de l'APD. L'augmentation de l'aide des États-Unis pour répondre aux enjeux de sécurité en est la preuve (Natsios, 2006).

La défense des intérêts nationaux est l'objet même de la diplomatie. L'aide s'est imposée comme un instrument privilégié permettant d'appuyer les instruments traditionnels. L'intérêt du donateur prime alors sur celui du bénéficiaire.

Enfin, l'objectif de gestion des tensions entre pays donateurs et pays en développement n'est pas nécessairement bien perçu.

Pourtant, reconnaître la coexistence de ces justifications de l'aide est impératif, afin que chaque donateur opère des arbitrages, en fonction de ces trois visions, dans la définition de ses priorités, dans l'allocation de son aide et dans la mise en œuvre concrète des stratégies d'aide. Or, il est impossible de répondre à l'ensemble des objectifs impartis à l'aide en utilisant un seul mécanisme (Natsios, 2006). Dans ces conditions, comment spécifier les domaines de coopération internationale pour lesquels l'aide apparaît comme un instrument particulièrement pertinent ? Autrement dit, comment sélectionner et hiérarchiser, au sein des objectifs de coopération internationale, ceux pour lesquels l'aide peut apparaître comme une contribution satisfaisante à la réduction des tensions ?

Dans ce cas précis de la gestion des interdépendances, quatre critères peuvent être utilisés pour évaluer la pertinence de l'instrument "aide" : son efficacité, comparée à celle d'autres instruments de coopération, et ceci par rapport à l'objectif fixé ; la cohérence de la politique d'aide par rapport aux objectifs généraux de la politique étrangère ; la légitimité de l'objectif au sein de la société ; le positionnement de l'objectif par rapport aux politiques d'aide des autres donateurs et aux objectifs de coopération internationalement reconnus.

Efficacité de l'aide par rapport à d'autres instruments de coopération

L'efficacité de l'instrument "aide" pour gérer les interdépendances est définie comme la capacité de l'aide à gérer les tensions entre pays présentant un écart de revenu. Il ne s'agit pas d'une évaluation des programmes d'aide comme peut le faire la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE ou comme le font les économètres en recherchant une corrélation entre l'APD et la croissance des pays aidés. Il convient davantage de déterminer dans quelle mesure l'aide est mieux adaptée que d'autres instruments de politique étrangère et de coopération internationale pour réduire certaines tensions liées aux interdépendances.

Dès lors, l'élément déterminant devient la méthode utilisée pour comparer les instruments : il faut identifier pourquoi l'aide au développement peut apparaître comme préférable à la coopération diplomatique, économique, financière ou culturelle, à l'utilisation de la force militaire, aux négociations bilatérales ou multilatérales... Par exemple, pour réduire un conflit agricole entre deux pays à écart de revenu, est-il préférable de négocier dans le cadre de l'OMC et, éventuellement, de recourir à l'organe de règlement des différends, de négocier bilatéralement, d'apporter une assistance technique qui permettra à terme une meilleure intégration des marchés, de faciliter la commercialisation d'intrants produits par une firme liée au donateur, d'engager une procédure d'allègement de la dette pour favoriser l'investissement public dans le secteur agricole... ? Le choix est impossible sans un inventaire précis des différents instruments de politique étrangère et de coopération internationale aujourd'hui disponibles et, surtout, sans une méthode, un cadre d'analyse permettant de raisonner l'efficacité comparée de ces instruments au regard des objectifs ou des conflits identifiés.

Cohérence avec les objectifs de politique étrangère

La politique étrangère de chaque donateur cherche à répondre à des objectifs qui ont pu varier suivant les périodes et les pays : la recherche du rang de grande puissance, la préservation des intérêts nationaux, la défense de certaines valeurs comme la démocratie ou les droits de l'homme, l'assurance de l'indépendance nationale, la défense du territoire, la promotion des entreprises, la Francophonie.... Chaque objectif peut théoriquement être atteint en utilisant différents instruments. Par exemple, pour préserver les intérêts des entreprises françaises d'un secteur donné à l'étranger, est-il préférable de privilégier la diplomatie économique multilatérale, les relations bilatérales, l'aide publique au développement liée, l'aide financière, les garanties aux exportations... ?

A l'intérieur de ce dispositif, l'aide ne peut être utilisée de manière cohérente que si elle participe à la réalisation des objectifs de politique étrangère des institutions publiques du donateur. Autrement dit, elle doit satisfaire les besoins et intérêts du donateur, tant économiques que géopolitiques. Il convient donc d'identifier parmi les

tensions entre pays développés et en développement pour laquelle l'aide peut apparaître comme une contribution satisfaisante, celles qui correspondent également à des objectifs de la politique étrangère. Est-il possible aujourd'hui de recenser les objectifs hiérarchisés de la politique étrangère des donateurs à l'égard des pays à faible revenu, et d'en rendre compte ? Comment déterminer leur compatibilité avec à l'objectif de réduction des tensions attribué à l'aide ?

Légitimité au sein de la société

Même si l'influence de l'opinion publique sur la politique est difficile à établir, il est nécessaire d'en tenir compte. Il s'agit ici moins d'analyser l'influence des acteurs de la société sur les décisions politiques (qui se reflètent essentiellement dans la définition des stratégies de politique étrangère analysées dans le point précédent) que d'obtenir un panorama des attentes de la société telles que peuvent les traduire les sondages, les articles de presse ou encore les débats parlementaires. Par exemple, en France, certains parlementaires de la Commission des affaires étrangères ont mis l'accent à plusieurs reprises au cours de l'année 2004 sur l'importance de la coopération culturelle, alors que les sondages menés chaque année par le CCFD et La Croix font de la question de la faim dans le monde un axe d'action privilégié. Aussi, l'analyse du rôle de l'opinion publique suppose de commenter les sondages et les articles de presse, dans la traduction qu'ils offrent des attentes de la population du donateur, et d'étudier les auditions et les rapports parlementaires, en cherchant à comprendre la réaction des élus à la politique du gouvernement.

Spécificité à l'égard des politiques d'aide des autres donateurs

La politique d'aide d'un donateur doit nécessairement se lire par rapport aux positions et décisions prises par les autres donateurs, les institutions internationales, et par rapport aux engagements internationaux. D'une part, les stratégies adoptées par les autres pays conditionnent les actions que peut ou ne peut pas engager un donateur, ainsi que les priorités qu'il peut ou non officiellement afficher. De même, les discussions sur l'harmonisation des procédures pèsent sur les marges de manœuvre disponibles, sur les modalités d'utilisation de l'aide. D'autre part, le Consensus de Monterrey sur le financement du développement, les OMD, les engagements de Johannesburg, etc. définissent autant de références auxquelles l'aide peut ou ne peut pas répondre, mais par rapport auxquelles chaque donateur se positionne forcément. De même, les classifications des pays en développement par la Banque mondiale (CPIA) ou par les autres donateurs (critères du Millennium Challenge Account utilisés par les États-Unis) sont autant d'éléments qui influent sur le choix des bénéficiaires de l'aide des autres donateurs.

Quelques éléments de réponse

Répondre à l'ensemble des questions posées dans ce texte est un objectif qui dépasse le présent volume. Nous avons seulement cherché à alimenter la réflexion et à envisager dans quelle mesure la distinction de trois justifications au sein des politiques d'aide pouvait prendre tout son sens compte tenu d'une part du contexte dans lequel les politiques d'aide sont aujourd'hui remises en question, et d'autre part des nouveaux défis auxquels les donateurs sont confrontés.

Afin d'apporter quelques éléments de contexte, Anne-Sophie Clayes (CEAN) analyse les attentes de l'opinion publique en matière d'aide au développement, les positions des groupes structurés constituant la société civile. Jean-Jacques Gabas (Gemdev) présente les stratégies des principaux bailleurs de fonds, alors que Benoit Daviron (Cirad) et Thierry Giordano (Iddri) insistent plus particulièrement sur la construction du nouvel instrument d'aide américain, le *Millennium Challenge Corporation*.

Ensuite, un cas d'interdépendances, celui de la sécurité est présenté. Anna Leander (université du Sud-Danemark) met l'accent sur des interdépendances entre pays développés et en développement intervenant dans le déclenchement et la poursuite de conflits violents. Benoit Daviron et Tancrède Voituriez (Cirad), partant de l'hypothèse qu'il existe un lien entre l'accroissement des interdépendances et l'occurrence des conflits, examinent quel rôle la coopération internationale pourrait jouer afin de renforcer les conditions de validité de ce lien et contribuer au renforcement, par le commerce, du développement et de la paix. Mary Kaldor (London School of Economics) propose les éléments d'une intervention post-conflit centrée sur la sécurité humaine, sur laquelle Mark Duffield (Lancaster University) jette un regard critique, rappelant combien l'État demeure un acteur central dans les dispositifs de sortie de crise. Enfin, Caty Clément (International Crisis Group) définit un cadre opérationnel d'intervention post-conflit centré sur la reconstruction des États.

Bibliographie

Angoustures, A. and P. Valérie (1996). *Diasporas et financement des conflits. Economie des guerres civiles*. F. Jean and J. C. Rufin. Paris, Hachette: 495-543.

Barder, O. (2005) Reforming development assistance: Lessons from the UK experience. Washington, Center for Global Development, Working Paper n°70, October.

Collier, P. and World Bank. (2003). *Breaking the conflict trap : civil war and development policy*. Washington, DC Oxford, World Bank ; Oxford University Press.

Duffield, M. R. (2001). *Global governance and the new wars : the merging of development and security*. London, Zed Books.

Holsti, K. J. (1996). *The State, war, and the state of war*. New York, Cambridge University Press.

Kaldor, M. (1999). *New and old wars: Organized violence in a global era*. Stanford, Stanford University Press.

Kessler M.C. (1999) La politique étrangère de la France. Paris, Presses de Sciences Po.

Lamy P. (2004). The Emergence of Collective Preferences in International Trade : Implications for Regulating Globalisation. DG Trade Mimeo.

Le Billon, P. (2001). "The political ecology of war: natural resources and armed conflicts." *Political Geography* 20: 561-584.

Leander, A. (2003). Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World. *Copenhagen Peace Research: Conceptual Innovations and Contemporary Security Analysis*. S. Guzzini and J. Dietrich. London, Routledge.

Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral vision in international politics : the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton, Princeton University Press.

Myrdal, G. (1960). *Beyond the welfare state : economic planning and its international implications*. New Haven, Yale University Press.

Natsios A. S. (2006) *Five debates on international development: The US perspective*. Development policy review, Vol. 24, n°2, pp. 131-139.

Noel, A. and J.-P. Therien (1995). "From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid." *International Organization* 49(3): 523-55.

USAID (2006) Policy framework for bilateral foreign aid. Washington, January.